

Südafrikas Bergbau: Talfahrt im Zeichen innenpolitischer Konflikte

Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M. (2013). *Südafrikas Bergbau: Talfahrt im Zeichen innenpolitischer Konflikte*. (SWP-Studie, 17/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361466>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Denis M. Tull

Südafrikas Bergbau: Talfahrt im Zeichen innenpolitischer Konflikte

S 17
September 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Der innenpolitische Kontext: die ANC-Regierung unter Druck
9	Südafrikas Bergbau: Bedeutung, Umfeld und Akteure
12	Die Nationalisierungsdebatte: eine <i>politische</i> Bewertung
15	Marikana und die Krise der Gewerkschaften
19	Die Gewerkschaften und der schleichende Zerfall der Allianz
22	Fazit
24	Abkürzungen

*Der Autor ist derzeit Leiter des Büros Kamerun/Zentralafrika
der Friedrich-Ebert-Stiftung. Der Text gibt die persönliche
Auffassung des Autors wieder*

Südafrikas Bergbau: Talfahrt im Zeichen innenpolitischer Konflikte

Südafrika ist einer der wichtigsten Produzenten von nicht-energetischen Rohstoffen weltweit. Das Land hält unter anderem die größten Reserven an Platinmetallen, an Mangan und Chrom. Gleichwohl ist die Branche schon seit Jahren auf Talfahrt. Während die Bergbauindustrien der 20 größten Produzentenländer im Zuge des Rohstoffbooms (2001–2008) um jährlich fünf Prozentpunkte wuchsen, schrumpfte die Minenwirtschaft in Südafrika um einen Prozentpunkt. Das Land verpasste so eine Gelegenheit, seine sozialen und wirtschaftlichen Schieflagen zu mildern.

Eine neue Eskalationsstufe erreichte die Krise der Branche 2012, als Proteste von Bergbauarbeitern mehr als 50 Todesopfer forderten. Das Epizentrum der Verwerfungen war die Marikana-Mine, ein Zentrum der Platinförderung, wo im Verlauf spontaner Streiks gegen schlechte Arbeitsbedingungen über 40 Menschen starben, die meisten davon Bergbauarbeiter, die von der Polizei erschossen wurden. Die Proteste griffen rasch auf den Gold- und Kohlebergbau über. Marikana wurde 20 Jahre nach dem Ende der Apartheid zum Symbol für die ungelösten sozialen und wirtschaftlichen Missstände im Land. Überhaupt ist der Bergbau insgesamt längst zum Austragungsort innenpolitischer Konflikte geworden. Ein deutlicher Hinweis darauf war die Debatte über die Verstaatlichung der Minen zwischen 2009 und 2012. Die Ereignisse von Marikana haben dafür gesorgt, dass der Bergbau auch in den kommenden Jahren ein Streitthema bleiben wird.

Der Zusammenhang zwischen Innen- und Bergbaupolitik ist von zweifacher Relevanz: Erstens ist der Rohstoffsektor als Wachstums- und Jobmotor von enormer Bedeutung für das von Arbeitslosigkeit geprägte Land. Zweitens werfen die Kontroversen um den Bergbau ein Schlaglicht auf den Zustand der Koalitionsregierung aus ANC, dem Gewerkschaftsdachverband Cosatu und der kommunistischen Partei SACP.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum der Bergbausektor derart politisiert wurde und welche Folgen diese Entwicklung hat. Handelt es sich um eine Instrumentalisierung dieses Industriezweigs, in der sich vor allem ein Ressourcennationalismus ausdrückt, oder stehen hinter den vordergründig wirtschaftlichen Zielen vor allem politische Interessen? Welche Konsequenzen haben die Konflikte im und um den

Bergbau für die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung? Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei der Gewerkschaftsdachverband Cosatu, durch den sämtliche soziopolitischen Konfliktlinien des Landes hindurchlaufen.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die von der Jugendliga des ANC initiierte Diskussion über die Verstaatlichung der Minengesellschaften hat den Bergbausektor zum Spielball politischer Konflikte gemacht. Die Debatte war aber weder Indiz für einen wirtschaftspolitischen Richtungsstreit noch für einen besonders radikalen Ressourcennationalismus. Im Kern trat hier ein Machtkonflikt zwischen Präsident Jacob Zuma und seinen ANC-internen Gegnern zutage. Der Bergbau wurde dabei als Vehikel für die Angriffe auf das Staatsoberhaupt genutzt.

Obwohl Zuma aus den Konflikten siegreich hervorgeht, hat die Regierung weder Stabilität noch Handlungsfähigkeit zurückerlangt. Und auch wenn Zuma der Spitzenkandidat des ANC bei den Wahlen 2014 sein wird, dürfte die Verdrossenheit über die Regierung innerhalb und außerhalb der Partei weiter wachsen, nicht zuletzt unter den Bergbauarbeitern, die bislang eine wichtige Stütze des ANC waren.

Die Regierung stürzt der Niedergang des Bergbaus auch in eine politische Krise. Die Gewerkschaften, bislang solider Regierungspartner des ANC, werden in ihrer bisherigen Form ihre Rolle als Macht- und Ordnungsfaktor verlieren. Ihr Dachverband Cosatu ist immer weniger dazu in der Lage, die vielfältigen Interessen seiner Mitglieder unter einen Hut zu bekommen. Cosatu wird an Kohäsion und der ANC an gewerkschaftlicher Unterstützung einbüßen.

Die blutigen Auseinandersetzungen von Marikana haben zudem die Identitätskrise verschärft, in der sich Cosatu ohnehin schon befand. Dem Verband gelingt es immer weniger, den Spagat zwischen den konträren Rollen des Regierungskoalitionärs und des Regierungskritikers durchzuhalten, zumal die Vorfälle von Marikana die Risse zwischen Funktionären und Arbeitern offenlegten. Letztere protestierten nicht nur gegen die Industrie, sondern auch gegen die eigene Gewerkschaft (NUM) und trafen damit auch Cosatu und schließlich den ANC.

Um ihre Glaubwürdigkeit zu retten, werden Teile der Gewerkschaften weiter vom ANC abrücken, zumal die Partei unter Zuma nicht reformfähig ist. Die Zerrissenheit der Regierungskoalition wird sich weiter vertiefen. Der ANC wird bei den Parlamentswahlen 2014 mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut Stimmenverluste hinnehmen müssen, die das Ende seiner

Hegemonie einleiten werden. Selbst eine vorzeitige Abberufung Zumas durch die eigene Partei scheint nicht mehr ausgeschlossen.

Auch der Bergbausektor steht vor erheblichen Herausforderungen. Das Schreckgespenst der Verstaatlichung hat sich zwar verflüchtigt, aber dem Produktionszweig stehen zwei einschneidende Entwicklungen bevor: erstens stärkere staatliche Eingriffe, zweitens anhaltende Protestbewegungen der Bergbauarbeiter, die der Minenindustrie kurz- bis mittelfristig eine Phase großer Instabilität bescheren werden.

Eckpunkte der neuen staatlichen Bergbaustrategie sind die Gründung eines staatseigenen Bergbaukonzerns und Steuererhöhungen. Zudem wird die Regierung einzelne Rohstoffe als »strategisch« deklarieren. Mittels Exportrestriktionen sollen Investitionen in den Rohstoffsektor gelenkt werden, um Wertschöpfungsketten und Jobs zu schaffen. Die Erfolgsaussichten dieses Ansatzes sind zweifelhaft. Die Regierung hat es bislang versäumt, den Konzernen entsprechende Anreize zu bieten.

Noch folgenreicher dürften für den Bergbau jedoch die Umwälzungen sein, die innerhalb der Arbeitnehmerschaft eingesetzt haben. Streiks und Proteste sind seit dem Marikana-Massaker eine dauerhafte Begleiterscheinung in der rohstofffördernden Wirtschaft. Die lange dominierende Bergbaugewerkschaft NUM ist quasi implodiert und mit ihr die einst stabilen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen. Arbeitsniederlegungen, Produktionsausfälle und explodierende Lohnkosten werden die wirtschaftliche Krise der Minenindustrie verschärfen, vor allem die des Platinbergbaus. Entlassungen und Unruhen sind in den kommenden zwei bis drei Jahren daher wahrscheinlicher als das Aufkommen einer Aufbruchstimmung und ein Wachstum unter halbstaatlicher Ägide. Die Krise bietet aber auch die Chance, die lahrende Branche zu reformieren und die sozialen Missstände abzubauen.

Die Handlungsoptionen Deutschlands gegenüber seinem nach wie vor wichtigsten Partner in Subsahara-Afrika sind begrenzt. Falls die Verwerfungen im Bergbau den ANC schwächen, ist dies aus demokratiepolitischer Sicht zu begrüßen. Die vielfach diskutierte Überlegung, mit Südafrika eine Rohstoffpartnerschaft abzuschließen, sollte indes verworfen werden. Deutschland sollte sein Engagement im Bereich der beruflichen Bildung ausbauen und auf diese Weise dabei mitwirken, Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie zu schaffen. Dies könnte ein Beitrag zum Aufbau der von Pretoria angestrebten Wertschöpfungsketten sein.

Der innenpolitische Kontext: die ANC-Regierung unter Druck

Das Image der südafrikanischen Regenbogennation hat in den letzten fünf Jahren deutlich gelitten.¹ Abgesehen von dem erfolgreichen Verlauf der Fußballweltmeisterschaft 2010 bestimmen negative Nachrichten das Bild.² Dieser vorherrschende Eindruck deckt sich indes nicht mit der von der Regierung vertretenen Auffassung, der zufolge Südafrika zu den dynamischen Schwellenländern und künftigen internationalen Führungsmächten zählt, eine Sichtweise, die durch den Beitritt zum BRIC(S)-Club zumindest kurzfristig Auftrieb erhalten hat.

Doch auch innerhalb Südafrikas wird die jüngere politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung von wachsender Kritik begleitet.³ Die seit 2009 amtierende Regierung von Präsident Jacob Zuma steht am Pranger. Sie macht durch zahlreiche Skandale (Korruption, Patronage) ebenso von sich reden wie durch Versuche, demokratische Institutionen auszuhöhlen und staatliche Strukturen in ihren Dienst zu stellen, namentlich Geheimdienste und Strafverfolgungsbehörden. Der Ruf des ANC, der 2012 sein hundertjähriges Bestehen feierte, ist aufgrund seiner momentanen Kraftlosigkeit, seines Opportunismus, der internen Demokratiedefizite, der kriminellen Machenschaften und der gewaltsam ausgetragenen Rivalitäten stark ramponiert – auch wenn die immer wieder bemühten Vergleiche mit Simbabwe unter Robert Mugabe über das Ziel hinausschießen.

Dies führt *noch* nicht dazu, dass die Vorherrschaft des ANC in Frage steht. Die wachsende Zahl von Protesten zeigt jedoch, dass die Unzufriedenheit der süd-

afrikanischen Gesellschaft über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung zunimmt.⁴ Die enorme Erwartungshaltung der schwarzen Bevölkerung konnte und kann die Regierung trotz zweifellos beeindruckender Erfolge (zum Beispiel beim sozialen Wohnungsbau) nicht erfüllen. Rund 40 Prozent der 52 Millionen Südafrikaner lebt von weniger als 3 US-Dollar am Tag. Die Mehrheit der schwarzen Bevölkerung hat unzureichende Einkommensmöglichkeiten und ist abhängig von staatlichen Sozialleistungen, die unter dem ANC massiv ausgeweitet worden sind. Gemessen an der erweiterten Definition von Arbeitslosigkeit sind 36 Prozent der aktiven Bevölkerung erwerbslos. Rund 70 Prozent der Arbeitslosen sind jünger als 35 Jahre. Unter diesen ist wiederum jeder zweite ohne Arbeit.⁵ Der Bildungssektor ist marode. Rund die Hälfte der jungen Südafrikanerinnen und Südafrikaner hat keine Chance, im formellen Sektor eine Stelle zu finden. Armut und Arbeitslosigkeit sind der Nährboden für Unzufriedenheit und soziale Spannungen, die noch durch die extreme wirtschaftliche Ungleichheit geschürt werden, die in kaum einem Land der Welt höher ist.

Paradoxerweise führt die allgemeine Desillusionierung dazu, dass der Zulauf zur Regierungspartei ANC wächst. Nur mit der Hoffnung, Zugang zu Pfründen und Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst zu erlangen, ist es zu erklären, dass die Zahl der ANC-Mitglieder im Verlauf der letzten Dekade von 416 000 (2002) auf über 1,2 Millionen gestiegen ist.⁶ Hingegen ist der Anteil der Wahlberechtigten, die dem ANC ihre Stimme geben, von 54 Prozent (1994) auf 39 Prozent (2009) gefallen.⁷

Die Mehrheit der ANC-Wähler (69%) hat keinen Schulabschluss und keine Arbeit (67%). Trotz beharr-

Die vorliegende Studie erweitert einen Beitrag, der in der folgenden Sammelstudie erschienen ist: Hanns Günther Hilpert/Stormy-Annika Mildner (Hg.), *Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation: Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Studie 1/2013).

¹ Vgl. Stefan Mair, *Südafrika – Modell für Afrika, Partner für Deutschland?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2010 (SWP-Studie 12/2010).

² Vgl. Thomas Scheen/Claudia Bröll, »Um das Wohl des Volkes geht es nur am Rande«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ), 16.12.2012; Thomas Scheen »Brodeldes WM-Land«, in: FAZ, 10.6.2010.

³ Renate Wilke-Launer (Hg.), *Südafrika: Katerstimmung am Kap*, Frankfurt a.M. 2010.

⁴ Peter Alexander, »Rebellion of the Poor: South Africa's Service Delivery Protests – A Preliminary Analysis«, in: *Review of African Political Economy*, 37 (2010) 123, S. 25–40.

⁵ »One-in-four South Africans Jobless, Mine Layoffs Loom«, *Reuters*, 1.11.2012.

⁶ »Jacob Zuma's Political Report to Mangaung Conference«, *Politicsweb* (online), 16.12.2012.

⁷ Frans Cronje, *South Africa after the ANC*, Johannesburg: South African Institute of Race Relations (SAIRR), 2.7.2012 (Research and Policy Brief).

licher Perspektivlosigkeit sieht diese Bevölkerungsgruppe bislang keine politische Alternative zum ANC.⁸ Auch wenn die wichtigste Oppositionspartei (Democratic Alliance, DA) in jüngerer Zeit auf Provinzebene beachtliche Erfolge erzielen konnte, hat der ANC noch keine wirkliche parteipolitische und parlamentarische Konkurrenz zu fürchten. Umso hitziger sind die Auseinandersetzungen innerhalb des ANC und der sogenannten »Dreier-Allianz«, dem informellen Bündnis zwischen ANC, der Kommunistischen Partei Südafrikas (SACP) und dem Dachverband der Gewerkschaften (Cosatu).

Die internen Gräben sind umso beachtlicher, als das heutige Führungspersonal der drei Organisationen im Jahr 2007 eine Allianz gründete, um Thabo Mbeki, den damaligen Vorsitzenden des ANC und südafrikanischen Staatspräsidenten, zu stürzen und durch Jacob Zuma zu ersetzen.⁹ Es zeigte sich jedoch schnell, dass die damaligen Partner über den Sturz Mbekis hinaus wenige Gemeinsamkeiten teilten. Bereits kurz nach der Wahl Zumas zum Staatspräsidenten 2009 traten die Konfliktlinien offen zutage. Das vermeintlich linksgerichtete Lager, zu dem Cosatu und SACP zu rechnen sind, musste feststellen, dass die Regierung Zuma keine wirtschaftspolitische Kurskorrektur vornahm, sondern an den »neoliberalen« Grundlinien der Mbeki-Regierung festhielt.¹⁰ Ein wichtiger Akteur der Anti-Mbeki-Allianz, die Führung der ANC-Jugendliga (ANCYL), sah ihre Erwartung eines Generationenwandels innerhalb des ANC enttäuscht. ANCYL-Präsident Julius Malema bekannte früh seinen »bedauerlichen Fehler«, Zumas Aufstieg unterstützt zu haben. Die internen Grabenkämpfe nahmen kontinuierlich zu, bis es schließlich beim ANC-Parteitag in Mangaung im Dezember 2012 zum (erfolglosen) Umsturzversuch kam. Unterdessen klagte ANC-Generalsekretär Gwede Mantashe über den »institutionalisierten Faktionalismus« in der Partei und prangerte »Sabotage«, »abweichendes« und »kontrarevolutionäres Verhalten« an.¹¹

Symptomatisch für die Zerrissenheit des Regierungslagers war die 2009 einsetzende Kontroverse über die Bergbaupolitik. Der Bergbau wurde zum Kristallisationspunkt rivalisierender politischer Lager, die sich einen erbitterten Machtkampf über den ordnungspolitischen Kurs in Südafrika lieferten.¹²

⁸ Moeletsi Mbeki, »Introduction«, in: Moeletsi Mbeki (Hg.), *Advocates For Change. How to Overcome Africa's Challenges*, Johannesburg 2011, S. 9.

⁹ Zuma wurde auf dem Parteitag in Polokwane 2007 zum ANC-Vorsitzenden gewählt und schließlich 2009 zum Staatspräsidenten. Mbeki wurde nach Polokwane aus dem Amt des Staatspräsidenten »abberufen« und bis zu den Wahlen 2009 übergangsweise durch Kgalema Motlanthe ersetzt.

¹⁰ Sakhela Buhlungu/Stephen Ellis, »The Trade Union Movement and the Tripartite Alliance: A Tangled History«, in: Sakhela Buhlungu/Malehoko Tshoaedi (Hg.), *Cosatu's Contested Legacy. South African Trade Unions in the Second Decade of Democracy*, Kapstadt 2012, S. 230, 269.

¹¹ *Organisational Report of the National Executive Committee to the 53rd National Conference by ANC Secretary General, Gwede Mantashe*. Mangaung, 16.12.2012, S. 10, <www.anc.org.za/docs/rep/2012/organisational_reportk.pdf> (Zugriff am 27.8.2013).

¹² Andrew England, »Politics Start to Unsettle Investors«, in: *Financial Times*, 4.11.2011; »Nationalisation in South Africa: A Debate that Will Persist«, in: *The Economist*, 3.12.2011.

Südafrikas Bergbau: Bedeutung, Umfeld und Akteure

Dafür, dass sich ausgerechnet die Minenindustrie im Zentrum innenpolitischer Kontroversen wiederfindet, lassen sich zwei Gründe anführen. An erster Stelle zu nennen ist die Rolle des Bergbaus in der Geschichte Südafrikas und hier vor allem die historische Verbindung zwischen dem rassistischen Apartheidsystem, der von weißen Unternehmen beherrschten Bergbauindustrie und der Ausbeutung der schwarzen Bevölkerung. Der mit der Apartheid verwickelte und daher politisch belastete Bergbausektor steht daher relativ kontinuierlich im Fokus der innenpolitischen Akteure.

Hinzu kommt zweitens die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Branche für Südafrika. Mit einem Anteil von 9,6 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (2011) ist die Bergbauindustrie eine Säule der nationalen Volkswirtschaft.¹³ Der relative Rückgang am Anteil des BIP – noch in den 1980er Jahren trug die Minenproduktion ein Fünftel zur nationalen Wirtschaftsleistung bei – geht in erster Linie auf die Diversifizierung und das Wachstum anderer Wirtschaftsbereiche zurück. Der Anteil von Rohstoffen an den Gesamtexporterlösen liegt bei 35 Prozent (2011). Rund 500 000 Beschäftigte arbeiten im Bergbau, weitere 500 000 Arbeitsplätze hängen indirekt von der Branche ab.

Im Jahr 2010 entfielen auf den Bergbau rund 20 Prozent der privaten Investitionen bzw. 12 Prozent der Gesamtinvestitionen.¹⁴ Platin war in den vergangenen Jahren der wichtigste Wachstumsmotor und ist gemessen an der Zahl der Beschäftigten (195 000) der größte Teilsektor (gefolgt vom Goldbergbau mit 155 000 Beschäftigten). Allerdings hat die schwache Nachfrage aus der EU, die ein Viertel der südafrikanischen Exporte abnimmt, den Platinbergbau in eine schwere Krise geführt.

Südafrika verfügt über die weltweit größten Vorkommen von Platinmetallen (87% der globalen Reserven), von Mangan (80%), Chrom (72%), Gold (30%) und Aluminosilikaten. Den zweiten Rang nimmt das Land bei den Reserven an Flussspat, Titan, Vermiculit und Zirkonium ein.¹⁵ Südafrika ist führend bei der Produktion von Platin (77,7% der Weltproduktion), Vanadium (36,8%), Mangan (knapp 19%) und Chrom (43%). Den zweiten Rang belegt es bei Palladium (41%) und Titanium (20%). Die einst so wichtige Goldproduktion ist seit Jahren rückläufig und hat sich im Verlauf der letzten Dekade halbiert. Hier liegt Südafrika mit einem Anteil von 7 Prozent nur noch auf Rang vier der weltweiten Produzenten. Auf fünf Rohstoffe – Platinmetalle, Kohle, Gold, Eisenerz und Mangan – entfallen 84 Prozent (2010) der gesamten Mineralienverkäufe Südafrikas.¹⁶

Im Durchschnitt exportiert Südafrika 70 bis 90 Prozent seiner mineralischen Rohstoffe. Schon vor geraumer Zeit hat es sich die Regierung zum Mantra gemacht, die Wertschöpfung im Rohstoffsektor zu erhöhen (»Beneficiation«) und vermehrt verarbeitete Rohstoffe zu exportieren. Im Jahr 2011 veröffentlichte das Bergbauministerium (Department of Mineral Resources, DMR) dazu ein Strategiepapier, über dessen konkrete Umsetzung immer noch keine Klarheit besteht.¹⁷ Eine überaus optimistische Prognose des Wirtschaftsministeriums geht davon aus, dass bis 2020 etwa 140 000 Arbeitsplätze im Bergbau geschaffen

¹³ Vgl. Susan Shabangu (MP, Minister of Mineral Resources), *Budget Vote Speech to the National Council of Provinces Parliament*, 24.5.2012, <www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=27709&tid=69545> (Zugriff am 27.8.2013).

¹⁴ Vgl. Chamber of Mines of South Africa (Hg.), *Facts and Figures 2010*, Johannesburg 2010, S. 2, <www.bullion.org.za/Publications/Facts&Figures2010/F%20&%20F%202011_Final.pdf> (Zugriff am 27.5.2013).

¹⁵ Vgl. Government Communication and Information Service (Hg.), *South Africa Yearbook 2010/2011, Mineral Resources*, Pretoria 2011, S. 372, <www.gcis.gov.za/content/resourcecentre/sa-info/yearbook2010-11> (Zugriff am 27.5.2013). Für ausführliches Zahlenmaterial zu Südafrikas Rohstoffproduktion siehe Thomas R. Yager, »South Africa«, in: United States Geological Survey (USGS) (Hg.), *2010 Minerals Yearbook (Bd. 3 – Area Reports – International)*, Reston, Februar 2012, S. 37.1–37.24, <<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2010/myb3-2010-sf.pdf>> (Zugriff am 27.5.2013).

¹⁶ Vgl. Shabangu, *Budget Vote Speech* [wie Fn. 13].

¹⁷ Department of Mineral Resources (Hg.), *A Beneficiation Strategy for the Minerals Industry of South Africa*, Pretoria, Juni 2011.

werden können, in erster Linie über den Auf- und Ausbau von Wertschöpfungsketten.¹⁸

Die generellen Investitionsbedingungen sind in Südafrika freundlicher als in vielen anderen G20-Staaten.¹⁹ Bezogen auf den Bergbausektor haben sie sich in den letzten zehn Jahren allerdings verschlechtert. Im *Policy Potential Index*, mit dem das Fraser-Institut unter anderem die Attraktivität von Bergbaustandorten misst, fiel Südafrika auf Platz 64 von 96 zurück, unter anderem wegen der anhaltenden Ungewissheit über den Umfang und die Reichweite gesetzlicher Reformen, die für den Bereich der Minenindustrie erwartet werden.²⁰ Die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen im südafrikanischen Bergbau werden durch den *Mineral and Petroleum Resources Development Act* (MPRDA) von 2004 bestimmt. Dieses Gesetz sieht vor, dass der Staat Bergbaulizenzen an Privatunternehmen auf der Grundlage des Prinzips »first come, first served« vergibt. Gegenwärtig denkt die Regierung darüber nach, diese Methode durch öffentliche Auktionen zu ersetzen.

Derzeit werden Lizenzen unter der Maßgabe erteilt, dass der Antragsteller eine Reihe von sozialen, umweltpolitischen und wirtschaftlichen Auflagen erfüllt. Einige Beobachter sehen die Ursachen dafür, dass Südafrika den Boom-Zyklus verpasst hat, in den Veränderungen, die der MPRDA mit sich brachte und die Investoren verunsichert hätten.²¹

Bis eine Bergbaulizenz zugeteilt wird, dauert es häufig länger als ein Jahr – zumal die Prozedur nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Bergbauministeriums (DMR) fällt. Das Wasser- und das Umweltministerium haben eigene Genehmigungsverfahren, die mit den Abläufen des DMR zeitlich nicht übereinstimmen. Die Behörden verlangen zudem umfas-

sende Pläne, die im Falle der Schließung von Minen die Umwelt- und Sozialverträglichkeit nachweisen. Die Kontaminierung von Böden und Trinkwasser durch viele der landesweit 6000 unsanierten bzw. aufgegebenen Minen stellt ein ernstes Problem für die öffentliche Gesundheit dar.

Weitere Auflagen für Unternehmen ergeben sich aus der im MPRDA enthaltenen »Mining Charter«. Diese verpflichtet die Konzerne dazu, im Einzugsbereich der Minen entwicklungsfördernde Maßnahmen umzusetzen und Sozialleistungen für Arbeiter und Bevölkerung zu erbringen. Dazu gehören die Finanzierung von Entwicklungsprojekten und die ständige Konsultation der lokalen Gemeinschaften. Das bedeutet, dass Unternehmen Einrichtungen im Bildungs- und Gesundheitswesen bauen und Erwerbsmöglichkeiten auch außerhalb des Bergbaus fördern müssen.²² Die südafrikanische Besonderheit besteht darin, dass diese Bestimmungen zur unternehmerischen Verantwortung weit über konventionelle Ansätze der Corporate Social Responsibility (CSR) hinausgehen. Zudem sind diese wirtschaftlichen und sozialen Leistungen der Minenbetriebe kodifiziert und damit im Prinzip rechtlich verbindlich, während CSR-Richtlinien in vielen anderen Ländern einen weiten Ermessensspielraum lassen.

Die Implementierung der geforderten sozialen und wirtschaftlichen Maßnahmen durch die Bergbaunternehmen bleibt allerdings weit hinter der progressiven Gesetzgebung zurück. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der »Mining Charter« konstatierte das Bergbauministerium 2009 ein insgesamt »schockierendes Ausmaß« der Nichteinhaltung der einschlägigen CSR-Vorschriften.²³ Nicht nur die Bereitschaft, auch die Fähigkeit der Bergbaufirmen, die geforderten Standards einzuhalten, ist häufig begrenzt. Die Folge ist, dass die gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Missstände vielerorts bestehenbleiben oder sich weiter

¹⁸ Vgl. South African Government (Hg.), *The New Growth Path*, Pretoria 2010, S. 11. <www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=135748> (Zugriff am 27.5.2013).

¹⁹ Vgl. World Bank/International Finance Corporation (Hg.), *Doing Business 2012. Doing Business in a More Transparent World*, Washington, D.C., Oktober 2011, <www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2012> (Zugriff am 27.5.2013).

²⁰ In der Ausgabe 2002/03 fand sich Südafrika noch auf Rang 27 von 47 Ländern wieder, vgl. Alana Wilson/Fred MacMahon/Miguel Cervantes, *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2012/2013*, Vancouver: The Fraser Institute, 2013, <www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/mining-survey-2012-2013.pdf> (Zugriff am 5.8.2013).

²¹ Vgl. Peter Leon, *South African Mining Industry at the Cross Roads. Address to the African Mining Network*, Johannesburg, 14.6.2012.

²² Vgl. Southern African Institute of Mining and Metallurgy (Hg.), *The Rise of Resource Nationalism: A Resurgence of State Control in an Era of Free Markets or the Legitimate Search for a New Equilibrium?*, Kapstadt, Februar 2012, S. 228ff, <www.saimm.co.za/Conferences/ResourceNationalism/ResourceNationalism-20120601.pdf> (Zugriff am 27.5.2013).

²³ Vgl. Department of Mineral Resources (Hg.), *Mining Charter Impact Assessment Report*, Pretoria, Oktober 2009, S. 22, <www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=148849> (Zugriff am 27.5.2013); The Bench Marks Foundation (Hg.) *A Review of Platinum Mining in the Bojanala District of the North West Province*, Johannesburg 2012, <www.bench-marks.org.za/research/rustenburg_review_policy_gap_final_aug_2012.pdf> (Zugriff am 27.5.2013).

verschlimmern, was den populistischen Rufen nach Verstaatlichung des Sektors weiteren Auftrieb gibt. Umgekehrt ist die Regierung nicht willens oder dazu in der Lage, die Gesetze auch durchzusetzen. Der Umstand, dass sich unter den Anteilseignern von Bergbaukonzernen zahlreiche schwarze Unternehmer-Politiker befinden, die dem ANC angehören oder nahestehen, wie der Vizepräsident der Partei Cyril Ramaphosa, ist ein Beleg für Interessenkonflikte.²⁴

Allerdings können und wollen die Bergbauunternehmen auch nicht die nationalen und lokalen staatlichen Behörden ersetzen. Die Bereitstellung vieler öffentlicher Leistungen fällt zunächst einmal in die Zuständigkeit der ineffektiven lokalen Gebietskörperschaften, an deren Spitze in der Regel Kommunalpolitiker des ANC stehen.²⁵ In Anbetracht ihrer Regierungsverantwortung auf lokaler und nationaler Ebene stößt also das Bemühen der Partei, die Verantwortung für soziale und wirtschaftliche Missstände auf den Privatsektor abzuwälzen, an Grenzen.

²⁴ Dies ist wiederum die beabsichtigte Konsequenz der Black-Economic-Empowerment-(BEE-)Gesetze, mit deren Hilfe sich der Anteil schwarzer Südafrikaner in der Privatwirtschaft erhöhen soll.

²⁵ Peter Leon, »Marikana, Mangaung and the SA Mining Industry«, *Politicsweb* (online), 30.8.2012 <www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=323071&sn=Detail&pid=71619> (Zugriff am 27.5.2013).

Die Nationalisierungsdebatte: eine *politische* Bewertung

Die Nationalisierung bzw. Verstaatlichung des Bergbaus war in den vergangenen drei Jahren das wichtigste innen- und wirtschaftspolitische Thema in Südafrika. Seine Tragweite reicht weit über den rein wirtschaftspolitischen Bereich hinaus – auch wenn die Argumente der Protagonisten dieser Debatte auf den ersten Blick ökonomische zu sein schienen. So begründeten die Befürworter ihr Eintreten für eine Verstaatlichung mit der Aussicht, auf diese Weise Armut zu überwinden, die Bergbauregionen zu entwickeln und wirtschaftliche Gerechtigkeit zu gewährleisten, während die Gegner durch einen solchen Schritt die Investitionssicherheit innerhalb der südafrikanischen Bergbauindustrie sowie deren Wachstumschancen und Wettbewerbsfähigkeit gefährdet sahen.

Initiator der Diskussion war die ANC-Jugendliga ANCYL, die 2009 unter Bezugnahme auf die historische Diskriminierung der schwarzen Bevölkerung einen Plan vorlegte, der zwei Eckpunkte für die Verstaatlichung des Bergbaus vorsah: 1. die Gründung eines staatseigenen Bergbaukonzerns (SEBK) und 2. die »demokratische Enteignung« privater Bergbaukonzerne und deren Übergabe, ganz oder in Teilen, an eben diesen SEBK.²⁶ Auf diese Weise solle der Staat der Hauptakteur aller Bergbauaktivitäten in Südafrika werden und sowohl als Regulierungsbehörde als auch als operativer Konzern in Erscheinung treten. Der SEBK könne entweder selbständig Minen betreiben oder Joint Ventures mit privaten Konzernen eingehen. Die Beteiligung der SEBK dürfe dabei nicht weniger als 60 Prozent betragen. Privatwirtschaftliche Konzerne, die in Südafrika bereits Bergbauprojekte unterhielten, solle der Staat per Gesetz zumindest partiell enteignen. Die Verstaatlichungsquote müsse dabei mindestens 50 Prozent erreichen, so dass auch in diesen Fällen der SEBK Mehrheitseigner würde und damit die Kontrolle des Staats gewährleistet sei. Verfassungsrechtliche und Entschädigungsfragen wurden von ANCYL nur am Rande thematisiert.

Innerhalb des ANC und der Dreierallianz war zu den genannten Forderungen kein Konsens herzustellen. Gegen die Nationalisierung sprach sich die kommunistische Partei (SACP) aus. SACP-Präsident Senezi Zokwana äußerte Zweifel an der Fähigkeit des südafrikanischen Staates, die Initiative zu einem für die Allgemeinheit guten und wirtschaftlich erfolgreichen Ende zu führen.²⁷ Der Dachverband der Gewerkschaften Cosatu war nicht in der Lage, einen klaren Standpunkt zu beziehen, da die wichtigsten Einzelgewerkschaften unterschiedliche Auffassungen vertraten, namentlich NUMSA (pro Verstaatlichung) und die Bergbaugewerkschaft NUM (contra).

Ein vom ANC ernanntes Expertengremium arbeitete daraufhin ein Gutachten zu den Vor- und Nachteilen der Verstaatlichung aus. Von vornherein stand jedoch fest, dass sich die Regierungspartei erst auf dem alle fünf Jahre stattfindenden Parteitag im Dezember 2012 auf eine abschließende Position festlegen würde. Diese langwierigen Abläufe trugen dazu bei, die Debatte am Leben zu erhalten. Die im Chamber of Mines organisierten Unternehmen beklagten unterdessen die politische Unberechenbarkeit des ANC, die auch nicht dadurch geringer wurde, dass sowohl Präsident Zuma und Bergbauministerin Susan Shabangu als auch die Gewerkschaft der Bergbauarbeiter (NUM) sich wiederholt von der Verstaatlichung distanziereten.²⁸

Im Februar 2012 legten die ANC-Experten ihren Bericht vor (*State Intervention in the Mineral Sector*, »SIMS-Report«). Darin erteilten sie der Verstaatlichung von Bergbauunternehmen eine Absage.²⁹ Mit Entschädigung sei sie für den öffentlichen Haushalt nicht finanzierbar, ohne Entschädigung indessen verfassungswidrig. Eine Verstaatlichung, so die Argumentation, werde Südafrika in ein Desaster führen, da sie Investoren und Unternehmen vertreiben werde.

Letztlich ist der ANC dem SIMS-Bericht gefolgt und hat auf seinen Parteitagen 2012 gegen die Nationalisie-

²⁶ ANC Youth League (ANCYL), *Towards the Transfer of Mineral Wealth to the Ownership of the People as a Whole: A Perspective on the Nationalisation of Mines*, 1.2.2010. <www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71654?oid=158357&sn=Detail> (Zugriff am 27.5.2013).

²⁷ »A Dark Horse of the Reds«, in: *The Sowetan*, 2.8.2012.

²⁸ Leon, *South African Mining Industry* [wie Fn. 21], S. 7.

²⁹ *Maximising the Developmental Impact of the People's Mineral Assets: State Intervention in the Mineral Sector*, Pretoria, Februar 2012, <www.anc.org.za/docs/reps/2012/simsreport.pdf> (Zugriff am 27.5.2013).

zung des Bergbaus votiert. Wofür sich die Partei entscheiden wird, ist damit jedoch nicht abschließend beantwortet, auch wenn sie die grundlegende Stoßrichtung des SIMS-Expertengremiums aufgenommen hat, das stärkere staatliche Eingriffe in den Bergbau empfahl. Zu erwarten sind daher folgende Maßnahmen: der Aufbau eines schlagkräftigen staatlichen Bergbaukonzerns, Steuererhöhungen bis zur Erhebung einer Super-Tax auf außergewöhnlich hohe Firmengewinne sowie die Deklaration bestimmter Rohstoffe als »strategisch«. Im Einklang mit dem Ziel, die Wertschöpfungskette zu verlängern, dürften diese Rohstoffe fortan zumindest teilweise Preiskontrollen und Exportrestriktionen unterworfen werden.³⁰ Davon betroffen sein werden wahrscheinlich Eisenerz und Platin, vermutlich auch Kohle.

Mitte 2013 bereitete der ANC eine Gesetzesänderung vor, die die Vergabe von Bergbaulizenzen mit der Auflage an die Konzerne verknüpft, einen noch zu definierenden Prozentsatz ihrer Produktion zu Vorzugspreisen an staatliche Unternehmen in Downstream-Sektoren verkaufen, zum Beispiel Kohle an den staatlichen Energiekonzern ESKOM. Diese Bestimmung soll die lokale Wertschöpfung im Rohstoffsektor begünstigen und Industrialisierungsprozesse anstoßen, in deren Verlauf wiederum Arbeitsplätze generiert werden.³¹ Dennoch ist Skepsis angebracht, was die Erreichbarkeit des Ziels, namentlich die Schaffung von Beschäftigung, Wachstum und Mehrwerten durch eine erweiterte Wertschöpfung betrifft. Ganz zu schweigen von der ungelösten Problematik der Stromversorgung, die für Wertschöpfung unerlässlich ist, hat die Regierung bislang keine konkreten Ideen vorgelegt, welche Anreize und Instrumente sie einsetzen wird, um private Investitionen anzulocken, mit deren Hilfe sich die Wertschöpfungsketten überhaupt erst strecken ließen. Versuche im Diamantensektor, durch »strategischen Verkauf« an eine staatseigene Handelsgesellschaft sowie die Einführung einer Exportabgabe auf Rohdiamanten die lokale Verarbeitung des Minerals

zu fördern, sind gescheitert.³² Auch ist der Spielraum, auf andere unverarbeitete Mineralien Ausfuhrzölle zu erheben, durch WTO-Regeln und bilaterale Handelsabkommen stark eingeschränkt.³³ Von Seiten der Handelspartner wäre Widerstand zu erwarten.

Zwei Faktoren haben das Aufkommen der Nationalisierungsdebatte befördert: das in Südafrika gängige Konzept des Entwicklungsstaats und der weltweite Trend in Richtung Ressourcennationalismus.

Der Vorstoß der ANC-Jugendliga fügte sich ein in die aktuelle Tendenz ressourcenreicher Staaten, die Kontrolle über den Bergbau von ausländischen und privaten Unternehmen zugunsten einheimischer, teils staatlich kontrollierter Konzerne zu verschieben.³⁴ Diese Entwicklung ist ihrerseits eine logische Folge einer langen Phase hoher Weltmarktpreise (»Commodity-Boom«). Dies erklärt, warum das Phänomen in den letzten Jahren nicht nur in Südafrika, sondern weltweit Konjunktur hatte – in Entwicklungs-, Schwellen-, und Industrieländern gleichermaßen.³⁵ Westliche Staaten wie die USA und Kanada haben protektionistische Maßnahmen ergriffen, um Übernahmen heimischer Firmen im Öl- und Gassektor durch asiatische Konkurrenten zu verhindern. Produzentenländer nutzten die Konjunktur, um einen höheren Gegenwert für ihre Rohstoffe zu fordern. So hat etwa Australien 2012 eine »Supersteuer« auf außergewöhnlich hohe Unternehmensgewinne im Bergbau eingeführt, die eine Reihe von Nachahmern gefunden hat. In Afrika bemühen sich zahlreiche Regierungen, im Bereich der Ressourcenproduktion vorteilhaftere Verträge mit Investoren abzuschließen oder bestehende Verträge neu zu verhandeln. Das Resultat sind neben teureren Lizenzen oft höhere Steuern, aber auch weitergehende Auflagen, etwa die, in die heimische Wertschöpfung zu investieren oder lokale Entwicklungsprojekte zu finanzieren.³⁶

Als innenpolitischer »Geburtshelfer« des südafrikanischen Ressourcennationalismus kann die vom ANC

³⁰ »Nationalisation off the Table – Gigaba«, *IOL News* (online), 20.12.2012; Carol Paton, »ANC Commission Backs ›Strategic Nationalisation‹ at Mangaung«, in: *Business Day*, 19.12.2012.

³¹ Carol Paton, »ANC Plans to Publish List of Minerals it Deems ›Strategic‹«, in: *Business Day*, 31.7.2012; ANC, *Recommendations from the 4th National Policy Conference*, Juni 2012, <www.anc.org.za/docs/pol/2012/policy_conferencecv.pdf> (Zugriff am 27.8.2013); »South Africa Wants Platinum, Iron Ore Export Curbs: Official«, *Reuters*, 19.12.2012.

³² Yolandi Booyens, »South African Diamond Industry no Longer Sparkling«, in: *Mining Weekly*, 8.6.2012.

³³ Peter Leon, »A Fork in the Investor-State Road: South Africa New Mineral Regulatory Regime Four Years on«, in: *Journal of World Trade*, 42 (2008) 4, S. 675.

³⁴ Ian Bremmer/Robert Johnston, »The Rise and Fall of Resource Nationalism«, in: *Survival*, 51 (2009) 2, S. 149–158.

³⁵ Ernst & Young, *Business Risk Facing Mining and Metals 2012–2013*, (ohne Ort) 2012.

³⁶ »Resource Nationalism in Africa: Wish You Were Mine«, in: *The Economist*, 11.2.2012; Alex MacDonald, »Australia Gives Africa a Lesson in Resource Nationalism«, in: *The Wall Street Journal*, 13.2.2012.

vertretene Doktrin des »Entwicklungsstaats« gelten. Der ANC schreibt dem Staat bei der sozioökonomischen Entwicklung Südafrikas eine lenkende strategische Rolle zu, die er in der Phase des von Mbeki vertretenen Neoliberalismus nicht erfüllt hat. Es ist kein Zufall, dass der ANC auf demselben Parteitag, auf dem Mbeki gestürzt wurde (Polokwane 2007), sein Konzept des »Entwicklungsstaats« auch offiziell als Leitlinie verabschiedete. Seitdem hat das Theoriemodell in Anbetracht von Marktversagen, Finanzkrisen und Rezession in den westlichen Staaten – bei gleichzeitig anhaltenden Erfolgen der asiatischen Entwicklungsstaaten – in Südafrika weiter an Attraktivität gewonnen.

Dennoch wäre es ein Trugschluss, die Nationalisierungsdebatte als vornehmlich wirtschaftspolitisch motiviert zu betrachten. Im Gegenteil, sie war in erster Linie ein Ausfluss politischer Konflikte innerhalb des Regierungslagers. Es handelte sich um ein Manöver, das vor allem den Sturz Zumas zum Ziel hatte. Der zentrale Faktor, der die Verstaatlichungsdebatte zu einem schlagkräftigen Instrument für diesen Zweck machte, war die innenpolitisch angeschlagene Situation des Präsidenten. Einmal abgesehen davon, dass Zumas einziges erkennbares politisches Bestreben der eigene Machterhalt ist, ist seine Weigerung, sich in der Debatte klar und eindeutig zu positionieren, in erster Linie seinem Bemühen geschuldet, keinen der Flügel innerhalb des Regierungslagers gegen sich aufzubringen. Dies galt insbesondere mit Blick auf den Nominierungsparteitag des ANC im Dezember 2012 in Mangaung, der für die ANC-Eliten in den vorangegangenen zwei Jahren den alles dominierenden zeitlichen Horizont gebildet hat. Zumas erneute Kür zum Präsidentschaftskandidaten galt lange Zeit als ungewiss, da ein einflussreiches Spektrum von Akteuren innerhalb der Allianz Vorbehalte gegen ihn hegte. Dazu zählten seine ehemaligen Unterstützer Julius Malema und Cosatu-Generalsekretär Zwelinzima Vavi. Für den Fall, dass Zuma das Präsidentenamt verloren hätte, gingen viele Beobachter in Südafrika davon aus, dass die Staatsanwaltschaft die kurz vor seiner Wahl 2009 eingestellten Korruptionsverfahren gegen ihn erneut aufgenommen hätte. Das in dieser Situation auf die Agenda gesetzte Thema der Nationalisierung des Bergbaus war ein Vehikel für den partei- und allianzinternen Angriff auf den Regierungschef.³⁷ Diejenigen, die gegen die Verstaatlichung argumentierten, wurden als Befürworter einer Wieder-

wahl Zumas betrachtet. Die Frage, welche Haltung in der Nationalisierungsdebatte triumphieren würde, wurde also gleichgesetzt mit der Frage, ob Zuma an der Macht bleiben solle.

Resümierend ist festzuhalten, dass im Verlauf der Verstaatlichungskontroverse verschwindend wenige wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Argumente vorgetragen wurden. Es waren eindeutig politische Kalküle, die die Auseinandersetzung bestimmten, und ausgetragen wurde diese vor allem zwischen Akteuren der Regierungallianz und nicht, wie zu erwarten wäre, zwischen Vertretern der Regierung und der Bergbauindustrie. Letztere trat allenfalls als verunsicherter, passiver Beobachter in Erscheinung. Die eigentliche Stoßrichtung der Verstaatlichungsverfechter war die Frage, ob der ANC Jacob Zuma erneut zum Präsidentschaftskandidaten designieren sollte. Denn, das war klar, eine Wiederwahl würde und wird nahezu automatisch zur Folge haben, dass Zuma ein weiteres Präsidentschaftsmandat bis 2019 erlangt. Dass die Bergbaukontroverse die ganze Zeit zu dem langwierigen Vorwahlkampf innerhalb des ANC parallel lief, war daher aus Sicht der Zuma-Gegner folgerichtig.

Letzten Endes war die Debatte eine wirtschaftlich kostspielige Pseudo-Veranstaltung. Die radikalen Forderungen von Malema & Co. hatten nie Aussicht auf Erfolg, auch wenn eine moderate Form stärkerer staatlicher Eingriffe in den Minensektor nunmehr zu erwarten ist. Diese bewegen sich allerdings im internationalen Vergleich in relativ herkömmlichen Bahnen.

³⁷ Carol Paton, »Second Transition« Will Be a Proxy for Succession Talk«, in: *Business Day*, 22.6.2012.

Marikana und die Krise der Gewerkschaften

Neben der Debatte über die Verstaatlichung haben die sozialen und wirtschaftlichen Missstände im Bergbau Anteil daran, dass die Branche zum Austragungsort und Gegenstand politischer Kontroversen geworden ist. Katastrophale Lebens- und Arbeitsbedingungen³⁸ und die wachsende Zahl von unangekündigten, sogenannten »illegalen« Arbeitsniederlegungen sind spätestens seit den Ereignissen an der Marikana-Mine (siehe Kasten, S. 16) ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit gerückt;³⁹ und zwar nicht nur wegen der zahlreichen Todesopfer und der Tatsache, dass »Ordnungskräfte« unter Führung der Regierung der einstigen Befreiungsbewegung Methoden des Apartheid-Regimes anwendeten. Marikana legte auch politische Bruchlinien offen, an erster Stelle den brisanten Sachverhalt, dass eine wichtige Säule des ANC, die Gewerkschaft der Bergbauarbeiter (National Union of Mineworkers, NUM), von einer wachsenden Zahl ihrer Mitglieder nicht länger als legitime Repräsentantin ihrer Interessen erachtet wird.

In dieser Distanzierung offenbart sich eine größere, politische bedeutsame Entwicklung in Südafrika: die Erosion der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und die Existenzkrise der Tarifpartnerschaften, die seit dem Ende der Apartheid (1994) ein stabiles Wirtschafts- und Investitionsumfeld gewährleistet haben. Dessen Grundpfeiler war die enge Zusammenarbeit zwischen Bergbauunternehmen und der Gewerkschaft NUM, die im Rahmen eines formalisierten Verfahrens in zweijährlichen Abständen Tarifverhandlungen führten. Die Unternehmen mussten dabei zwar kontinuierlich Lohnerhöhungen in Kauf nehmen. Diese waren aber moderat und vor allem vorhersehbar. Zudem konnten die Konzerne im Gegenzug auf die kooperative Haltung der Gewerkschaft vertrauen und zum Beispiel darauf rechnen, dass NUM spontane Arbeitsniederlegungen und anderweitige Produktionsbeeinträchtigungen abwenden würde. Das Arrangement wiederum erlaubte es NUM, ein gewerkschaftliches De-facto-Monopol im Bergbau zu etablieren. Die

privilegierte Stellung verschaffte der Organisation auch einen steten Zustrom an Mitgliedern aus der Bergbauarbeiterschaft.⁴⁰ Mehr als 80 Prozent der Minenarbeiter sind gewerkschaftlich organisiert. Kein Industriezweig in Südafrika weist eine ähnlich hohe gewerkschaftliche Mobilisierung auf.⁴¹ Die Mitgliedsbeiträge sind ein wichtiges Standbein der NUM, die mit 360 000 Mitgliedern auch Südafrikas größte Einzelgewerkschaft ist.

Der Alleinvertretungsanspruch von NUM ist in jüngster Zeit zerbröckelt. Eine wachsende Zahl von Arbeitern ist dazu übergegangen, selbständig und unter Umgehung der NUM – und damit außerhalb der etablierten Strukturen des sozialen Dialogs – Streiks und Tarifverhandlungen zu organisieren. Dies war auch in Marikana der Fall. Die Krise von NUM ist daher nicht so sehr Folge des Aufkommens neuer, oft als »radikal« beschriebener Konkurrenzgewerkschaften wie AMCU (Association of Mineworkers and Construction Union). In ihr zeigt sich vielmehr die Ablehnung einer Gewerkschaft, deren Führer von den Arbeitern zunehmend als abgehoben, korrupt und an erster Stelle an der Verfolgung ihrer eigenen Interessen oder sogar der der Bergbaukonzerne orientiert wahrgenommen werden. Fast die Hälfte aller NUM-Mitglieder (43%) glauben, Korruption sei in ihrer Gewerkschaft ein weitverbreitetes Problem. Diese Einschätzung wird unter anderem damit begründet, dass ungebührliche Beziehungen zwischen Gewerkschaftsvertretern und der Geschäftsführung der Bergbaukonzerne an der Tagesordnung seien.⁴² Von der Desillusionierung im Hinblick auf die größte Branchengewerkschaft profitiert vor allem die von NUM abgespaltene Association of Mineworkers and Construction Union (AMCU), die

⁴⁰ Im Bergbau gilt das Mehrheitsprinzip, das heißt die mitgliederstärkste Gewerkschaft führt Tarifverhandlungen stellvertretend für alle Arbeiter. Konzerne unterzeichnen Abkommen, in denen sie den Alleinvertretungsanspruch einer Mehrheitsgewerkschaft anerkennen.

⁴¹ Gleichzeitig hat sich übergreifend der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Angestellten an der aktiven Bevölkerung von 35 Prozent (1997) halbiert. Vgl. John Kane-Berman, »We Need Our Own Thatcher to Handle Our Toxic Trade Unions«, in: *Business Day*, 15.4.2013.

⁴² *Findings of the Cosatu Workers' Survey 2012*, Johannesburg: Cosatu Secretariat, 2012, S. 28f.

³⁸ In den Jahren 2010 und 2011 kam es jeweils zu mehr als 120 tödlichen Arbeitsunfällen in Südafrikas Minen, Shabangu, *Budget Vote Speech* [wie Fn. 1313].

³⁹ The Bench Marks Foundation (Hg.), *A Review of Platinum Mining* [wie Fn. 23].

Das Marikana-Massaker

von Jannis Grimm

Unruhen und Gewalt haben die Krise des südafrikanischen Bergbaus – insbesondere im Bereich der Platinförderung – im Verlauf des Jahres 2012 verschärft. Der Arbeitskampf ist längst auch zum Kampf um die legitime politische Repräsentation der Bergleute und um die Definitionshoheit über ihre Anliegen geworden. Dabei stehen sich vor allem die traditionell regierungsnahe National Union of Mineworkers (NUM) und die von ihr abgespaltene und aufstrebende Association of Mineworkers and Construction Union (AMCU) gegenüber. Gewalt wird in diesem Zweikampf von beiden Organisationen routinemäßig als Mittel zur Interessendurchsetzung gebilligt und eingesetzt. Auf der anderen Seite wenden auch die südafrikanische Polizei und private Sicherheitsfirmen der Bergbaukonzerne massive Gewalt an und schrecken auch vor dem Gebrauch von Schusswaffen nicht zurück.

Ein signifikantes Beispiel für die Eskalation ist die brutale Niederschlagung des Streiks an der Platinmine von Marikana, in der Nähe von Rustenburg, im August 2012. Bereits zu Beginn des Jahres 2012 waren bei einem sechswöchigen Streik in einer benachbarten Platinmine, die vom Implat Konzern betrieben wird, drei Menschen getötet worden. Mitte des Jahres starben mehrere Minenarbeiter bei dem Versuch, die ebenfalls nicht weit entfernte Mine bei Kroondal zu stürmen. In Marikana erreichte der schwelende Konflikt um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bergbausektor seinen tragischen Höhepunkt, als insgesamt 44 Menschen ums Leben kamen.

Hintergrund der Demonstrationen in Marikana war die Forderung nach einer Erhöhung der monatlichen Gehälter von durchschnittlich 5400 Rand (440 Euro) auf 12 500 Rand. Enttäuscht von dem Versagen der NUM und bestärkt durch den Erfolg der Bergleute von Implat, die zuvor eine 125-prozentige Lohnerhöhung erstritten hatten, schlossen sich etwa 3000 Arbeiter den Streikaufrufen der militanteren AMCU und ihres Präsidenten Joseph Mathunjwa an und legten ab dem 10. August am nahegelegenen Hügel Nkaneng Hill ihre Arbeit nieder. Nachdem in der ersten Streikwoche bereits mehrere Menschen, dar-

unter zwei Polizisten, bei Unruhen ums Leben gekommen waren, unter anderem als NUM-Funktionäre auf streikende Gewerkschaftsmitglieder geschossen hatten, eskalierte die Gewalt am 16. August. Einheiten der südafrikanischen Polizei eröffneten das Feuer und erschossen 34 Minenarbeiter, mehr als 80 weitere wurden verletzt. Die Angabe des Polizeiministers Nathi Mthethwa, der zufolge die Polizisten in legitimer Selbstverteidigung handelten, wird von einer Reihe von Augenzeugen bestritten. Die offizielle Aufarbeitung der Ereignisse von Marikana vollzieht sich indes schleppend. Im Anschluss an das Massaker hatte die Staatsanwaltschaft zunächst 270 Bergleute inhaftiert und des Mordes angeklagt. Grundlage dafür war ein noch aus der Apartheid stammendes Gesetz. Auf massiven Druck der Öffentlichkeit wurde die Anklage aber zunächst zurückgezogen und von den Erkenntnissen einer Untersuchungskommission abhängig gemacht.

Die von Präsident Zuma einberufene Kommission nahm am 1. Oktober 2012 ihre Arbeit auf, erste Ergebnisse werden im Verlauf des Jahres 2013 erwartet. Die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gremiums, das unter der Schirmherrschaft des ehemaligen Obersten Berufungsrichters Ian Farlam steht, und insbesondere der mangelnde Zeugenschutz haben allerdings Anlass zur Kritik gegeben. Regelmäßig werden Zeugen des Massakers eingeschüchtert, mehrere Repräsentanten der Bergbaugewerkschaften NUM und AMCU wurden ermordet, bevor sie vor der Kommission aussagen konnten.

Die Proteste von Marikana weiteten sich indes ungeachtet der Lohnerhöhungen, denen das Unternehmen Lonmin unter Vermittlung des südafrikanischen Kirchenrats zugestimmt hat, Ende September 2012 auch auf andere Bergwerke sowie den Landwirtschaftssektor aus. Obwohl es in manchen Fällen gelang, die Konflikte durch gewerkschaftlich ausgehandelte Tarifreformen beizulegen, ebte die Streikwelle nicht ab. Erst im Frühjahr 2013 wurden erneut Massendemonstrationen in der Marikana-Mine und im benachbarten Chrom-Bergwerk des deutschen Konzerns Lanxess durch staatliche Sicherheitskräfte aufgelöst.

einstweilen vor allem im Platinsektor erfolgreich ist. Circa 80 000 Mitglieder hat NUM bis Mitte 2013 an AMCU verloren. AMCU behauptet, sie habe mittlerweile 105 000 Mitglieder.⁴³ Damit verträte sie bereits 20 Prozent der gesamten Arbeitnehmerschaft im Bergbau. Zu dem Mitgliederanwuchs haben auch die Anfangserfolge von AMCU beigetragen, der es bei Tarifverhandlungen gelang, maximale Forderungen gegenüber Unternehmen durchzusetzen.

Die Pluralisierung der Gewerkschaftslandschaft, für die der rasche Aufstieg von AMCU nur ein Beispiel ist, kann auf die Ereignisse von Marikana mit zurückgeführt werden. Industrie, Regierung und Arbeitervertreter haben im Nachgang zu Marikana erste Schritte vereinbart, die die Arbeitnehmerrepräsentation neu regeln, vorerst für den wirtschaftlich so wichtigen Platinbergbau.⁴⁴ So muss ein Konzern eine Gewerkschaft, die mehr als 40 Prozent seiner Beschäftigten vertritt, künftig nicht länger als alleinige Interessenvertreterin aller Angestellten anerkennen. Diese Bestimmung war in der Vergangenheit einer der Hauptgründe dafür, dass die NUM eine solche Monopolstellung erreichen konnte. Die neuen Spielregeln werden die Dominanz von NUM brechen und konkurrierenden Gewerkschaften Zulauf bescheren. Ob die Reform allerdings die außerhalb von NUM organisierten Arbeiter zufriedenstellen wird, bleibt fraglich. Zum einen reichen die strukturellen sozialen und ökonomischen Probleme des Bergbaus weit über Tariffragen hinaus. Zum anderen spricht die wirtschaftliche Lage des Sektors eher gegen einen kurzfristigen Aufschwung.

Aus Sicht der Unternehmen und ihrer Anteilseigner sind die wirtschaftlichen Spielräume für finanzielle Mehraufwendungen (Tariferhöhungen, vermehrte Sozialleistungen, Entwicklungsprojekte) auf absehbare Zeit nicht gegeben. Ein größeres Entgegenkommen gegenüber den Gewerkschaften und der Regierung gilt daher als unwahrscheinlich. Das Beispiel des weltweit größten Platinproduzenten Amplats (Anglo American Platinum) verdeutlicht die Krise des Sektors. Im Jahr 2012 erwirtschaftete das Unternehmen erstmals in seiner Geschichte einen Verlust. Im Februar 2013 kündigte Amplats an, zwei seiner Platinminen in Südafrika zu schließen und 14 000

seiner insgesamt 59 000 Angestellten zu entlassen.⁴⁵

Im Mai 2013 wurde diese Zahl auf Druck der Regierung auf »nur« 6 000 Entlassungen nach unten korrigiert. Gleichzeitig drängen Investoren den Konzern, seine südafrikanischen Minenaktivitäten von der Muttergesellschaft abzutrennen, um Risiken zu mindern.⁴⁶ Diesen Schritt hat der zweitgrößte Goldproduzent des Landes, die Firma Gold Fields, bereits vollzogen.

Die Ereignisse von Marikana haben die Talfahrt des Bergbaus lediglich verstärkt. Die streikbedingten Produktionsausfälle von 2012 und steigende Lohnkosten haben große Unternehmen dazu veranlasst, Investitionen einzufrieren, Produktionsstätten zu schließen und Arbeiter zu entlassen.⁴⁷ Die Streiks 2012 kosteten die Bergbaukonzerne geschätzt 1,7 Milliarden US-Dollar.⁴⁸ Nach Angaben der südafrikanischen Bergbaukammer waren im Frühjahr 2013 knapp 60 Prozent aller Bergbauminen nicht oder nur geringfügig profitabel.⁴⁹ Weitere Belastungen durch drohende Steuererhöhungen (insbesondere in Gestalt der diskutierten Super-Tax) und massive Preissteigerungen des staatlichen Stromanbieters ESKOM werden die Profite der Konzerne weiter drücken.⁵⁰ Ein Aufschwung der internationalen Nachfrage ist derzeit noch nicht in Sicht. Die Bergbauunternehmen sehen sich daher von allen Seiten unter Druck: von ihren Anteilseignern und Investoren, die Korrekturmaßnahmen erwarten, um Kosten zu senken und Profite zu maximieren; von Seiten der Gewerkschaften, die glaubhaft mit einer Radikalisierung der Arbeitskämpfe drohen können; und seitens der Regierung, die sich im Lichte des Marikana-Massakers gezwungen sieht, zumindest rhetorisch die Belange der Arbeiter stärker zu unterstützen.⁵¹

⁴⁵ »Amplats' South African Operations Shut after Mine Violence«, *Reuters*, 19.2.2013.

⁴⁶ Loni Prinsloo, »Anglo American Pushed to Quit South Africa«, in: *Sunday Times*, 13.1.2013.

⁴⁷ Löhne machen mehr als 50% der Produktionskosten im südafrikanischen Bergbau aus, siehe »South Africa Mine Wage Talks May be Toughest Yet«, *Reuters*, 15.4.2013.

⁴⁸ Andrew England, »Amplats Halts South Africa Production«, in: *Financial Times*, 19.2.2013.

⁴⁹ »South Africa Mine Wage Talks« [wie Fn. 47]; Stephen Eisenhammer, »Unsettled S.African Miners Shunned for Foreign-Listed Peers«, *Reuters*, 11.3.2013.

⁵⁰ »Eskom Seeks to Double SAfrican Power Prices by 2017«, *Reuters*, 22.10.2012. Seit 2007 sind die Strompreise bereits um 238% gestiegen. Vgl. Alex Benkenstein, *The Platinum Sector Peace and Stability Accord* [wie Fn. 44].

⁵¹ Emma Thomasson, »South African Government Not Threatening Mining Firms: Zuma«, *Reuters*, 23.1.2013.

⁴³ Ross Harvey, »SA's Gold Miners, Bosses on Path to Mutual Destruction«, *Business Report*, (online), 10.7.2013.

⁴⁴ So im »Platinum Sector Peace and Stability Accord«, vgl. Alex Benkenstein, *The Platinum Sector Peace and Stability Accord: Solution or Reprieve?*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA), 26.2.2013.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich für die Minenbranche in Südafrika kurz- und mittelfristig eher düstere Aussichten, vor allem für den Platinsektor. Zum einen wird das Tableau der Gewerkschaften heterogener. Diese Demokratisierung ist zunächst unproblematisch und unter politischen Gesichtspunkten sogar begrüßenswert, dürfte aber die Erwartungssicherheit und Stabilität im Bergbau zumindest in den nächsten Jahren verringern – es sei denn, es tritt der unwahrscheinliche Fall ein, dass die Gewerkschaften sich bereiterklären, einen Manteltarifvertrag und verbindliche Lohn- und Gehaltstarifabschlüsse für den gesamten Platinsektor auszuhandeln (wie dies bei Gold und Kohle schon der Fall ist). Zum anderen sind die wirtschaftlichen Perspektiven der Minenindustrie nicht ermutigend. Der Sektor hat die Talsohle noch nicht erreicht. Da auch die Regierung und die etablierten Gewerkschaften bislang keine erkennbaren Anstalten machen, die Misere zu überwinden, sind auch in den kommenden zwei bis drei Jahren Spannungen und Verwerfungen zu erwarten. Die allgemein eher bescheidenen Wachstumsaussichten Südafrikas nähren diesen Pessimismus.⁵²

Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Beteiligten die Krise des Bergbaus doch noch als Chance wahrnehmen, den Sektor umfassend zu reformieren. Ein entsprechender Dialog zeichnete sich aber Mitte 2013 noch nicht ab. Zwar legte die Regierung einen Gesetzesentwurf vor, der die Defizite beheben sollte. Aber nach Auffassung vieler Beobachter war der Entwurf in vieler Hinsicht sogar ein Rückschritt.⁵³ Auch an Gesprächsbereitschaft gegenüber den Unternehmen hat es die Regierung missen lassen. Unterdessen lieferten sich NUM und AMCU einen erbitterten Kampf um die Vorherrschaft unter den Bergbauarbeitern, nicht zuletzt durch einen Überbietungswettbewerb im Bereich der Lohnforderungen.

⁵² Mariam Isa, »SA Growth ›Completely Inadequate‹ – Gordhan«, in: *Business Day*, 26.4.2013.

⁵³ Republic of South Africa, *Mineral and Petroleum Resources Amendment Bill*, Mai 2013, <www.dmr.gov.za/publications/viewdownload/4-bills/966-mprda-amendment-bill-15-of-2013.html>.

Die Gewerkschaften und der schleichende Zerfall der Allianz

Die Bedeutung sowohl der Nationalisierungsdebatte als auch der Vorfälle von Marikana reicht weit über den Bergbau hinaus. Beide Ereignisse sind nicht nur Ausweis des Handlungsdrucks, der angesichts drängender sozialer Missstände auf der ANC-Regierung lastet. Vor allem die Diskussion über die Verstaatlichung der Minen hat die Spannungen innerhalb des Regierungslagers (der Allianz) offengelegt, die seit dem Amtsantritt von ANC-Präsident Zuma (2007) stetig zugenommen haben. Deren politische Brisanz kann nicht hoch genug bewertet werden, denn auf mittlere Sicht geht die größte Gefahr für die Vorherrschaft des ANC in Südafrika nicht von den Oppositionsparteien, sondern von Zerwürfnissen innerhalb der Allianz aus. Kurzum: Was dem ANC droht, ist eine Kettenreaktion, die vom Bergbausektor über die Branchengewerkschaft NUM den Dachverband Cosatu erreicht und dann schwerwiegende Implikationen für dessen Rolle in der Regierungskoalition hat.

Langfristige gesellschaftliche und ökonomische Wandlungs- und Modernisierungsprozesse wie ein insgesamt steigender, aber extrem ungleich verteilter Wohlstand sind die Ursache dafür, dass sich Südafrikas Bevölkerung immer stärker ausdifferenziert. Die Präferenzen vor allem der ehemals scheinbar homogenen unterdrückten »schwarzen Bevölkerungsmehrheit« sind keineswegs einheitlich. Die Fähigkeit und der Anspruch des ANC und der Gewerkschaften, diese Bevölkerungsmehrheit zu repräsentieren, werden in Anbetracht dieses Trends zwangsläufig abnehmen. Dies ist in vielerlei Hinsicht ein Ergebnis und ein Erfolgsmerkmal der ANC-Regierungszeit. Denn sie ging für einen substantiellen Teil der Bevölkerung mit verbesserten sozialen und wirtschaftlichen Aufstiegschancen einher. Gleichzeitig beschleunigte der soziale Wandel das Aufkommen von Widersprüchen und Konflikten, an denen die Allianz langfristig zerbrechen könnte. Sollte diese Vermutung richtig sein, steht Südafrika ein politisch riskanter Prozess mit erheblichem Konfliktpotential bevor – auch weil ehemalige Befreiungsbewegungen in Regierungsverantwortung erfahrungsgemäß dazu neigen, ihre Macht mit allen Mitteln zu verteidigen.

Was die Folgen der jüngeren gesellschaftlichen Veränderungen in Südafrika betrifft, verdient der

Gewerkschaftsverband Cosatu besondere Aufmerksamkeit. Erstens müht sich der Dachverband in einem schwierigen Spagat: Er ist Teil der regierenden Dreierallianz, dem eigenen Anspruch nach aber gleichzeitig Repräsentant der »Arbeiterklasse«. Dies zwingt ihn immer wieder dazu, in die Rolle einer Quasi-Opposition zu schlüpfen. Zweitens ist Cosatu nach dem ANC das wichtigste Glied der Koalition, da die Kommunistische Partei (SACP) außerhalb der Allianz keine Überlebenschance hätte. Würde Cosatu das Bündnis verlassen oder als Dachverband an seiner Nähe zum ANC zerbrechen, stünde die Handlungs- und Regierungsfähigkeit des ANC zur Disposition. Nicht zuletzt schlagen sich drittens alle wichtigen sozialen Wandlungsprozesse und Konfliktlinien in der Gewerkschaft nieder.⁵⁴

Die zunehmende Ausdifferenzierung der südafrikanischen Gesellschaft im Allgemeinen und der 2,2 Millionen Gewerkschaftsmitglieder im Besonderen bedeutet unweigerlich, dass sich das traditionelle Profil von Cosatu als Interessenvertretung der einkommensschwachen »Arbeiterklasse«, sprich, der gewerblichen Arbeitnehmer mit niedrigem Bildungs- und Einkommensniveau, zunehmend auflöst.⁵⁵ Die wichtigste Verschiebung vollzieht sich dabei weg von den »traditionellen« Arbeitern (Bergbau, Handwerk) hin zu Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Lehrer, Polizisten, Verwaltungspersonal, Krankenschwestern, Justizvollzugsbeamte). Letztere stellen bereits neun der 19 Einzelgewerkschaften von Cosatu. Die Zahl ihrer Mitglieder stieg von 78 000 (1991) auf 930 300 (2012), das heißt, mittlerweile sind 42 Prozent der Cosatu-Mitglieder im öffentlichen Dienst angestellt.⁵⁶ Der Staat beschäftigt jeden vierten Arbeitnehmer im formellen Sektor. Insgesamt sind im öffentlichen Sektor mehr Menschen beschäftigt als im verarbeitenden Gewerbe und im Bergbau zusammen. Dies ist eine Folge dessen, dass der Staat im vergangenen Jahrzehnt 85 Prozent aller neuen Arbeitsplätze selbst geschaffen

⁵⁴ Nic Borain, »The Second Transition«, *Nic Borain Blog*, <nicborain.wordpress.com>, 6.6.2012.

⁵⁵ Alexander Beresford, »Organised Labour and the Politics of Class Formation in Post-Apartheid South Africa«, in: *Review of African Political Economy*, 39 (2012) 134, S. 569–589.

⁵⁶ »The Changing Face of Cosatu«, in: *City Press*, 15.9.2012.

hat.⁵⁷ Die Gehälter der Angestellten im öffentlichen Dienst sind durchschnittlich um 34 Prozent höher als in der Privatwirtschaft.⁵⁸ In Anbetracht der hohen Arbeitslosigkeit und Armut sind die Staatsdiener in Südafrika pauschal zur Mittelschicht zu zählen.⁵⁹

Auch im Hinblick auf das Bildungsniveau unterscheiden sich die Gewerkschaftsmitglieder des öffentlichen Dienstes vom hergebrachten Profil der Arbeiter, wie es weiterhin etwa von der mitgliederstärksten Einzelgewerkschaft NUM (Bergbau) abgebildet wird. Knapp 22 Prozent der Cosatu-Mitglieder verdienen weniger als 2500 Rand (ca. 188 Euro) im Monat.⁶⁰ Innerhalb des Dachverbands stehen sich demzufolge mittlerweile mindestens zwei große Gruppen gegenüber, die denkbar wenige Gemeinsamkeiten teilen: erstens die etablierten, relativ gut verdienenden Mitglieder, die zu einem wachsenden Teil im öffentlichen Dienst angestellt sind, und zweitens die Gruppe der eher klassischen Arbeiter des Privatsektors, die im Bergbau, Handel und verarbeitenden Gewerbe tätig sind.

Seinen Anspruch, die »Arbeiterklasse« in ihrer Gesamtheit zu repräsentieren, kann Cosatu dadurch immer weniger aufrechterhalten. Dies gilt umso mehr, als die sozioökonomische Ausdifferenzierung auch noch von einem Generationenkonflikt überlagert wird. Große Teile der traditionellen Arbeiterschicht und insbesondere junge Arbeiter in prekären und informellen Beschäftigungsverhältnissen mit Niedriglöhnen sind nicht gewerkschaftlich organisiert.⁶¹ Altersübergreifend sind es zwei Drittel der aktiven Bevölkerung.⁶² Ein Großteil der (potentiell) aktiven Bevölkerung wird von den Gewerkschaften also gar nicht repräsentiert. Gleichzeitig nimmt im klassischen Arbeitermilieu die Zahl derjenigen ab, die sich von den etablierten Gewerkschaften vertreten sehen. Dies gilt zumindest für den Bergbau. Die in

diesem Sektor dominierende Einzelgewerkschaft NUM ist mit allen Widersprüchen behaftet, die auch für Cosatu kennzeichnend sind. Beispielsweise gibt es dort zwischen den Mitgliedern und Arbeitnehmergruppen erhebliche Lohnunterschiede. Das wachsende Unvermögen von NUM, die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen, ist ein wesentlicher Grund für die Zunahme von »wildem Streik« und gewaltsamen Protesten sowie für das Aufkommen konkurrierender Gewerkschaften, die NUM die Vorrangstellung streitig machen.

Wie für Cosatu besteht auch für NUM das Dilemma darin, Arbeitnehmervertreterin und regierungsnah zu sein. Gleichzeitig wird die Gewerkschaft der Bergbauarbeiter in immer stärkerem Maße von den eigenen Mitgliedern als Teil des Establishments wahrgenommen, das wenig Haftung zur Basis der Arbeiter im Niedriglohnsektor hat. Im Zuge der erwähnten Veränderungsprozesse wird der Spagat immer schwieriger.⁶³ Diese Erkenntnis hat innerhalb des Dachverbands Cosatu zu der – auch öffentlich artikulierten – Überlegung geführt, eine eigenständige Arbeiterpartei zu gründen, um auch in der politischen Sphäre Autonomie zurückzugewinnen. Im Fall der Bergbau-gewerkschaft NUM ist die Folge schlicht die massive Abwanderung von Mitgliedern in die Selbstorganisation oder zu »neuen« Gewerkschaften. Die Tragödie von Marikana ist ein symbolträchtiger Ausdruck dieses Trends. Die dortigen Proteste richteten sich nicht nur gegen den Bergbaukonzern Lonmin, sondern im selben Maße gegen die NUM, deren Vertreter versuchten, die Arbeiter von ihren Streikplänen abzuhalten.

Damit rückt die Frage nach den politischen Konsequenzen dieser Veränderungen in den Vordergrund. Die Spekulationen über ein Auseinanderbrechen der Dreierallianz sind so alt wie die Allianz selbst. Dennoch ist dieses Szenario bisher nicht eingetreten.⁶⁴ Noch immer stammt die Hälfte aller ANC-Mitglieder aus den Reihen von Cosatu und noch immer glaubt ein Großteil der Cosatu-Mitglieder, die Anbindung an

⁵⁷ Ruchir Sharma, »South Africa Should Forget the Bric's Era«, in: *Financial Times* (online), 27.3.2013.

⁵⁸ Mike Schussler, »Wages of the Unskilled are too High«, *Politicsweb* (online), 7.5.2012.

⁵⁹ Cosatu, 11th Cosatu Congress Secretariat Report, Part Two: Organizational, S. 12, <www.cosatu.org.za/docs/reports/2012/report.pdf> (Zugriff am 27.8.2013).

⁶⁰ Ebd., S. 10.

⁶¹ Ebd., S. 8.

⁶² Einiges deutet auch darauf hin, dass dieser junge Teil der aktiven Bevölkerung nicht nur auf Mitgliedschaft in den Gewerkschaften, sondern auch auf politische Partizipation verzichtet. Knapp 75% der 20- bis 29-jährigen nahmen nicht an den Lokalwahlen 2011 teil, vgl. Jon Herskovitz, »ANC Risks Losing South Africa's 'Born Free' Voters«, *Reuters*, 28.1.2013.

⁶³ Zumal hochrangige Gewerkschaftsführer Mitglieder des ANC-Vorstands sind, wie z.B. Cosatu-Präsident Sidumo Dlamini und NUM-Präsident Senzeni Zokwana. Für eine Analyse dieser Dilemmata siehe Carmen Ludwig, »Für mehr soziale Rechte in Südafrika: Gewerkschaftsverband Cosatu fordert radikale Umverteilung«, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2012 (Standpunkte International 09/2012).

⁶⁴ Alexander Beresford, »Comrades 'Back on Track'? The Durability of the Tripartite Alliance in South Africa«, in: *African Affairs*, 108 (2009) 432, S. 391–412.

den ANC sei der beste Weg für die Gewerkschaften, um sich politischen Einfluss zu sichern.⁶⁵ Diese Position unterliegt gleichwohl einer langsamen, aber stetigen Aufweichung. Die Zustimmung zur bedingungslosen Kooperation mit dem ANC ist seit 1994 merklich gefallen, das Zusammengehen wird nach Umfrageergebnissen unter Cosatu-Mitgliedern nicht länger als »alternativlos« betrachtet, auch aus Enttäuschung über die Politik und den Stil der Regierung Zuma, Vorbehalte, die sich zuvor auch schon gegen Mbeki richteten.⁶⁶ Dies erklärt die Notwendigkeit für den angesehenen und populären Cosatu-Generalsekretär Vavi, die Regierung regelmäßig und scharf zu kritisieren.

Die Emanzipierung der Gewerkschaften vom ANC hat längst begonnen. Ein glatter Bruch ist dennoch unwahrscheinlich. In dem Maße, in dem die Cosatu-Klientel heterogener wird, sinkt auch die Fähigkeit des Dachverbands, als geschlossener Block einheitliche Positionen zu vertreten, sei es zu politischen oder wirtschaftspolitischen Fragen. Cosatu ist bereits in vielen Punkten gespalten. Die krisenhaften Prozesse, wie sie im Bergbau zu beobachten sind, legen die Vermutung nahe, dass das klassische »Arbeitermilieu« ebenso wie die anhaltend hohe Zahl der vor allem jungen Arbeitslosen für die etablierten Gewerkschaften immer weniger zu erreichen sein werden – und die innere Balance Cosatus zugunsten des im öffentlichen Dienst beschäftigten Mittelstands verlorengehen wird.

⁶⁵ *Findings of the Cosatu Workers Survey* [wie Fn. 42], S. 40.

⁶⁶ Buhlungu/ Ellis, »The Trade Union Movement and the Tripartite Alliance« [wie Fn. 10], S. 260; Siphon Hlongwane, »Cosatu's Damning Shop Stewards' Report, and Its Increasing Untenable Duality«, in: *Daily Maverick*, 12.12.2012.

Fazit

In einem sind sich die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure Südafrikas einig: Der Bergbau steckt in einer tiefen Krise, die nur durch strukturelle Veränderungen überwunden werden kann. Über die geeigneten Rezepte besteht indes kein Konsens. Arbeitnehmer und Gewerkschaften, Bergbaukonzerne und die Regierung schieben sich gegenseitig die Verantwortung für die Misere zu. Konkurrierende Interessen lassen einvernehmliche Lösungen in weite Ferne rücken, zumindest für den wirtschaftlich mittlerweile bedeutsamsten Teilzweig der Minenindustrie, den Platinsektor.

Eine kohärente Reaktion der südafrikanischen Regierung auf die Talfahrt der Bergbaubranche steht aus. Der ANC war über die vergangenen drei Jahre hinweg vor allem mit sich selbst und seinen erbittert geführten internen Konflikten beschäftigt. Diese hatten wenig zu tun mit inhaltlichen Richtungsfragen, sondern waren in erster Linie Ausfluss von Machtinteressen. Auch die Debatte über die Verstaatlichung des Bergbaus war ein solcher Ersatzkonflikt – allerdings ein wirtschaftlich kostspieliger, denn er hat notwendige Korrekturmaßnahmen (Reform der Bergbaugesetzgebung, Bau von Infrastrukturen etc.) und Investitionen blockiert, die für ein Aufleben des Sektors notwendig sind. Der im Vergleich zu vielen anderen Ländern eigentlich attraktive und ressourcenreiche Standort Südafrika hat sich dadurch selbst geschadet. Das legitime Interesse Südafrikas, maximalen Nutzen aus dem Bergbau zu ziehen (Steuereinnahmen, Arbeitsplätze etc.), wurde durch die politisierte und schrill geführte Debatte konterkariert.

Nachdem der ANC zur Jahresmitte 2012 endlich die lange erwarteten rohstoffpolitischen Entscheidungen gegen die Verstaatlichung getroffen hatte, stürzte der Bergbau durch die blutigen Ereignisse von Marikana in eine noch tiefere Krise. Die Prämissen der eben erst beschlossenen neuen Regierungspolitik, die stärkere staatliche Eingriffe in den Sektor vorsah, wurden durch Marikana gleich wieder in Zweifel gezogen, war doch die Rentabilität der Minenproduktion ein Grund dafür, dass sich der Staat einen größeren Anteil an der Branche zu eigen machen wollte. Zum anderen war die lange gewährte Stabilität der Minenwirtschaft in puncto Produktions- und Arbeitsbeziehungen da-

hin. Der Bergbau war zu einem Problemfall geworden. Aber schon vor der Marikana-Krise war ungewiss, ob der Staat über die Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen würde, eine dem Allgemeinwohl dienende Bergbau- und Rohstoffpolitik ins Werk zu setzen. Bereits die staatlich gesteuerte Umverteilungspolitik des BEE-Ansatzes hat nicht die erhofften volkswirtschaftlich optimalen Ergebnisse hervorgebracht. Sie hat eine kleine Elite begünstigt und nur wenige Arbeitsplätze geschaffen.

Auch wenn sich die weltweite Konjunktur mittelfristig erholt, werden Steuererhöhungen im Bereich der Ressourcenproduktion nicht ausreichen, um den Bergbau zum Motor des wirtschaftlichen Aufschwungs zu machen. Die Regierung verschließt sich derzeit noch der Einsicht, dass sie ein Gleichgewicht zwischen mitunter konkurrierenden Zielsetzungen finden muss: staatliche Regulierung und Intervention durchsetzen, die ökonomische Entwicklung fördern, das Vertrauen der Investoren erhalten sowie Produktivität und Wachstum steigern. Höhere Investitionen in Bildung und Infrastrukturen scheinen dabei ebenso unerlässlich wie eine transparentere und berechenbare Politik gegenüber Investoren. Dazu gehört, dass die politische Unabhängigkeit des staatlichen Regulators nicht durch staatseigene Bergbaukonzerne untergraben wird. Die Vergabe von Lizenzen sollte transparenten Verfahren unterworfen werden, zum Beispiel Auktionen.

Für die Regierung stellt sich nach Marikana eine weitere, eher unerwartete Herausforderung im Rohstoffsektor. Die Bergbauarbeiter, eigentlich eine Stammklientel des ANC, sind für sie zu einem Problem geworden. Die lange Zeit zu Lasten der Arbeiter gehenden Arrangements zwischen der Regierung, den Gewerkschaften und den Unternehmen sind nicht länger durchsetzbar. Massenhaft haben sich Arbeiter von ihrer diskreditierten Gewerkschaft NUM abgewandt. Dies hat die einst so stabilen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, die die Branche ausgezeichnet haben, zersetzt. So ist der institutionelle Verhandlungsrahmen, der zwischen Konzernen und dem gewerkschaftlichen Monopolisten NUM bestand, bereits zerbrochen. Dadurch verliert der Sektor an Berechenbarkeit. Proteste und Arbeitskämpfe, die NUM früher teilweise eingedämmt hatte, lassen sich

heute von der Regierung kaum noch steuern. Höhere Lohnforderungen und Streiks der Arbeiter sowie Produktionsausfälle dürften zumindest für eine Übergangszeit das Bild des südafrikanischen Bergbaus bestimmen.

Auch politische Verschiebungen sind zu erwarten. Immerhin ist NUM die mitgliederstärkste Einzelgewerkschaft des Gewerkschaftsdachverbands Cosatu, der seinerseits der wichtigste Unterstützer des ANC ist. Der Ansehensverlust, den NUM unter den eigenen Mitgliedern erlitten hat, schwächt auch Cosatu und damit die regierende Dreierallianz aus ANC, Cosatu und Kommunistischer Partei. Das beredte Schweigen des ANC und der Gewerkschaften (sowohl von Cosatu als auch von NUM) über die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen in Marikana hat diesen Trend weiter verstärkt. All das bedeutet nicht, dass der Sieg des ANC bei den 2014 bevorstehenden Wahlen in Zweifel steht. Aber schon eine erneute Abnahme der für ihn abgegebenen Stimmen wäre für den ANC ein bitterer, symbolisch bedeutsamer Rückschlag. Er würde ein weiteres Mal den schleichenden Glaubwürdigkeitsverlust der ehemaligen Befreiungsbewegung belegen, der auch auf die bitteren internen Konflikte der letzten Jahre zurückzuführen ist und darauf, dass die Aussicht auf fünf weitere Jahre unter der Präsidentschaft Jacob Zumas inzwischen vielen ANC-nahen Wählern unwillkommen ist. Die Fähigkeit der Regierungspartei, sich politisch und personell zu erneuern, scheint indes zweifelhafter denn je – ein Grund mehr dafür, dass sich reformwillige Kräfte innerhalb des Regierungslagers über kurz oder lang vom ANC lossagen dürften. Gleichwohl hält die Partei an der Vorstellung fest, die einzig legitime und heilbringende politische Kraft in Südafrika zu sein.

Aus deutscher Sicht sind die innenpolitischen Veränderungen in Südafrika von hoher Relevanz. Das Land ist für Deutschland zweifellos der wichtigste Partner in Subsahara-Afrika, zumindest wirtschaftlich. Ein Blick auf die Bedeutung Südafrikas für die internationalen Rohstoffmärkte und den hohen Rohstoffbedarf des deutschen Technologiestandorts genügt, um sicher zu sein, dass dieses gesteigerte Interesse auch in Zukunft bestehen wird. Einer Umfrage unter Mitgliedern des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) zufolge zählt Südafrika zu den fünf wichtigsten Lieferländern deutscher Unternehmen.⁶⁷ Dies

erklärt auch, warum Südafrika immer wieder als Kandidat für den Abschluss einer Rohstoffpartnerschaft genannt wird, wie sie von der Bundesregierung im Rahmen ihrer nationalen Rohstoffstrategie bereits mit einer Reihe von ressourcenreichen Staaten vereinbart wurde.

Ob Rohstoffpartnerschaften grundsätzlich ein geeignetes Mittel sind, um die Versorgung mit kritischen Metallen und Mineralien zu sichern, ist äußerst umstritten. Die Umfrage des BDI hat auch an den Tag gebracht, dass zwei Drittel der teilnehmenden Unternehmen keinen Bedarf an zusätzlichen Rohstoffpartnerschaften sehen und auch nicht bereit sind, sich für neue Partnerschaften zu engagieren. Zwar wünscht sich die deutsche Industrie grundsätzlich durchaus eine politische Flankierung ihrer Versorgungsinteressen, doch reichen die bestehenden Instrumente dafür aus ihrer Sicht aus. Ohnehin, so der Tenor, sei der Nutzen der bislang existierenden Partnerschaften noch zu belegen.

Ungeachtet der generellen Eignung von Rohstoffpartnerschaften stellt sich die Frage, was ein entsprechendes Abkommen mit Südafrika bringen würde. Mit dem Land bestehen bereits dichte und intensive Wirtschaftsbeziehungen und langjährige Unternehmenskooperationen. Der Marktzugang für deutsche Investoren ist gut und die Rohstoffimporte nach Deutschland bewegen sich schon auf einem hohen Niveau. Die rohstoffwirtschaftliche Situation ist also aus deutscher Sicht zufriedenstellend. Angesichts dessen sind der Mehrwert und die Dringlichkeit einer Rohstoffpartnerschaft mit Südafrika eher zu verneinen.

Gleichwohl sollte sich Deutschland auf die Umwälzungen und Veränderungen im südafrikanischen Rohstoffsektor einstellen. Dies betrifft insbesondere die von Pretoria geplanten Gesetzesänderungen, die auf stärkere staatliche Eingriffe in den Bergbausektor, auf Handelshemmnisse und vermehrte Auflagen für Unternehmen hinauslaufen werden und mit denen die Regierung das Ziel verfolgt, Wertschöpfungsketten zu etablieren. Auch im Hinblick auf diese Reformen ist nicht zu erkennen, welchen Vorteil eine Rohstoffpartnerschaft bieten würde, solange die neuen gesetzlichen Bestimmungen mit WTO-Regeln konform sind. Ohnehin dürfte von südafrikanischer Seite wahrscheinlich nur wenig Interesse an einer Rohstoffpartnerschaft bestehen, da Pretoria derzeit größeres Potential darin sieht, die Wirtschaftsbeziehungen zu anderen Schwellenländern auszuweiten.

Dessen ungeachtet bleiben Deutschland und die Europäische Union wichtige Wirtschafts- und Handels-

⁶⁷ Rohstoffinteressen deutscher Unternehmen im Ausland, BDI-Unternehmensbefragung 2012, Executive Summary, Berlin 2013.

partner Südafrikas, im Rohstoffbereich, aber auch darüber hinaus. Auch wenn sie kaum Hebel besitzen, um auf die innenpolitischen Konflikte am Kap einzuwirken, sollten sie doch die teilweise krisenhaften Entwicklungen begleiten, wo sie es können. Ein Bereich, in dem die relativ umfassenden deutsch-südafrikanischen Beziehungen noch ausbaufähig sind, ist die berufliche Bildung. Beide Seiten würden hier von einer intensivierten Zusammenarbeit profitieren, denn trotz der exorbitanten Arbeitslosigkeit in Südafrika haben deutsche Unternehmen, die dort tätig sind, gewaltige Probleme, qualifiziertes Personal zu finden. Unterstützung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung, aber auch Technologietransfer könnten einen Beitrag dazu leisten, dass die von Pretoria angestrebten Wertschöpfungsketten im Rohstoffsektor tatsächlich etabliert werden. Dies kann allerdings nur dann gelingen und nachhaltig sein, wenn die südafrikanische Regierung sich offener als bisher für die Belange der Unternehmen zeigt und Anreize dafür schafft, dass Firmen (in allen Sektoren) nicht nur in die Produktionsinfrastruktur, sondern auch fortlaufend in die Bildung und Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter investieren. Eine weitgehend erzwungene Wertschöpfung per amtlichen Runderlass, wie ihn die Regierung in Pretoria ohne Rücksicht auf das unternehmerische Gewinnstreben erwägt, dürfte kaum zu den gewünschten Ergebnissen führen, insbesondere was die Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft.

In engem Zusammenhang mit dem Ziel, die Wertschöpfung im Land zu steigern, stehen auch die von Pretoria ins Auge gefassten Exportbeschränkungen für Rohstoffe. Der Ansatz ist plausibel, stößt aber möglicherweise auf rechtliche Hindernisse in Gestalt der WTO-Regeln. Die Bundesregierung sollte sich international und im Rahmen der Europäischen Union dafür einsetzen, dass rohstoffproduzierende Länder in angemessenem Rahmen Exportrestriktionen und Zölle festlegen dürfen, um Industriekreisläufe durch Wertschöpfungsketten in Gang zu setzen. Aus entwicklungspolitischer Sicht würde dieses Zugeständnis den betreffenden Staaten dabei helfen, ihre Einnahmen zu maximieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Aus politischer Sicht wäre dies auch ein wichtiges Element, um die sozialen Spannungen zu mildern, die ein beträchtliches Risiko für die Stabilität Südafrikas darstellen.

Abkürzungen

AMCU	Association of Mineworkers and Construction Union
ANC	African National Congress
ANCYL	ANC Youth League
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEE	Black Economic Empowerment
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
Cosatu	Congress of South African Trade Unions
CSR	Corporate Social Responsibility
DA	Democratic Alliance
DMR	Department of Mineral Resources
ESKOM	Electricity Supply Commission
MPRDA	Mineral and Petroleum Resources Development Act
NUM	National Union of Mineworkers
NUMSA	National Union of Metalworkers of South Africa
SACP	South African Communist Party
SAIIA	South African Institute of International Affairs
SAIRR	South African Institute of Race Relations
SEBK	Staatseigener Bergbaukonzern
SIMS	State Intervention in the Mining Sector
USGS	United States Geological Service
WTO	World Trade Organization
ZANU	Zimbabwe African National Union